

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

### Mission d'évaluation et de contrôle

#### Soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

- Audition, ouverte à la presse, de M. Frédéric Guin, directeur des affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de M. Henri Ribieras, sous-directeur de l'expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois, et de Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission recherche et enseignement supérieur, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

Mardi

17 mai 2011

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence**  
**M. David Habib,**  
**président**



**M. David Habib, Président.** Nous poursuivons nos travaux relatifs à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Nous avons procédé jusqu'à présent à des auditions « généralistes » : le directeur général de la Modernisation de l'État, le directeur général de l'Administration et de la fonction publique (DGAFP), le directeur du Centre d'analyse stratégique et le directeur du Budget. Nous allons aujourd'hui entendre des représentants de ministères ayant une vision plus particulière et plus concrète de cette problématique.

Nous accueillons ainsi M. Frédéric Guin, directeur des Affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de M. Henri Ribieras, sous-directeur de l'Expertise statutaire, de la masse salariale et du plafond d'emplois, et de Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Je vous remercie, monsieur le directeur, de votre disponibilité à l'égard de la MEC, qui vous a déjà entendu, il y a deux semaines, sur un autre thème.

Conformément à nos usages, nous sommes accompagnés par M. François Ecalte, conseiller référendaire à la Cour des comptes, et M. Pierre Jaillard, rapporteur à la première chambre, que je remercie également pour leur grande disponibilité.

Nos rapporteurs, issus de deux commissions différentes et représentant des sensibilités politiques diverses, sont M. Marc Francina, M. Charles de La Verpillière et M. Bernard Derosier.

**M. Frédéric Guin, directeur des Affaires financières du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.** Je dois préciser, tout d'abord, que mon périmètre de compétence inclut non seulement le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi celui de l'Éducation nationale. Avec les deux sous-directeurs qui m'accompagnent, nous couvrons ainsi plus de la moitié des dépenses de rémunération financées par le budget de l'État. Si notre perspective est moins généraliste que celle des responsables précédemment auditionnés par la MEC car nous n'avons la charge que d'une partie du budget de l'État, nous sommes donc particulièrement impliqués, compte tenu des masses en jeu, dans la réalisation des objectifs généraux suivis tant par le Gouvernement que par le Parlement dans le cadre des lois de finances et des comptes rendus d'exécution budgétaire.

La problématique de la soutenabilité des dépenses du titre 2 et de la masse salariale fait naturellement l'objet de débats récurrents avec la direction du Budget au moment des discussions budgétaires. La question relève d'approches diverses : celle du ministère des Finances et de la Cour des comptes, qui est plutôt macro-budgétaire, porte sur la capacité de contrôle des déterminants de la masse salariale dans une logique de moyen terme consistant à suivre un objectif déterminé ou une cible d'évolution en matière de dépenses ; celle d'un ministère sectoriel, tel que le nôtre, qui doit gérer une masse considérable de dépenses, concerne plutôt la cohérence entre les crédits ouverts chaque année et les décisions affectant les déterminants de l'évolution de la masse salariale.

La mise en œuvre des schémas d'emplois s'est traduite par des économies et des suppressions d'emplois importantes depuis 2006 ou 2007. Cela étant, d'autres facteurs ont conduit, dans le même temps, à une augmentation des dépenses de personnel et à des besoins d'ajustement en fin de gestion, notamment en 2009 et 2010. En effet, les hypothèses sur le fondement desquelles les budgets ont été construits ne se sont pas toujours confirmées, et il est arrivé que certains choix de budgétisation ne couvrent pas le coût des mesures générales

adoptées. Ces questions ayant fait l'objet de nombreux débats, en particulier au sein de votre assemblée, je n'y reviens pas pour le moment.

Je voudrais, en revanche, appeler votre attention sur le calendrier très particulier de la préparation de la loi de finances et de son exécution en ce qui concerne l'Éducation nationale et l'enseignement supérieur : les mesures décidées chaque année dans le cadre du budget s'appliquent, pour l'essentiel, à la rentrée scolaire ou universitaire du mois de septembre ou d'octobre de l'année suivante. Il existe donc un décalage de près d'un an entre les choix budgétaires et leur application. En outre, nous sommes loin de connaître tous les éléments déterminants de l'évolution de la masse salariale lorsque les discussions commencent avec la direction du Budget – les hypothèses de départ à la retraite peuvent ainsi évoluer assez fortement.

Une fois les déterminants de la prochaine rentrée scolaire fixés, en particulier les créations et suppressions de postes, il est très difficile d'apporter des modifications au moment de ladite rentrée ou *a fortiori* en fin d'année, alors qu'on pourrait légitimement s'interroger sur l'ajustement des crédits au rythme de l'exécution budgétaire. Cette inertie infra-annuelle, qui pèse très fortement sur le budget de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ne fait que s'ajouter à l'inertie structurelle résultant du poids des dépenses salariales.

**M. Marc Francina, Rapporteur.** Il est fréquemment question de suppressions d'emplois dans votre périmètre de compétence. Pourriez-vous retracer l'évolution de la masse salariale et des effectifs dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur depuis deux ans ?

**M. Frédéric Guin.** Hors évolution du compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors changements de périmètre, les dépenses salariales du ministère de l'Éducation nationale ont augmenté de 945 millions d'euros entre 2006 et 2010. Pourtant, dans le même temps, les schémas de réduction d'emplois ont représenté un gain légèrement supérieur à deux milliards d'euros. Cette évolution paradoxale est la conséquence d'autres phénomènes qui ont influé sur les dépenses.

Le premier et le plus important de ces facteurs est l'évolution de la valeur du point d'indice, qui a conduit à 1,628 milliard d'euros de dépenses supplémentaires. Le phénomène s'est ralenti, mais il demeure très important : son coût est quasiment égal aux économies réalisées dans le cadre des schémas d'emplois.

Un autre facteur structurel est le glissement vieillesse technicité solde (GVT solde), dont le coût s'est élevé à 691 millions d'euros pendant la période considérée.

À cela s'ajoutent les mesures catégorielles, d'un montant de 544 millions d'euros. Il s'agit, pour l'essentiel, du « retour » aux agents, enseignants ou non, dans le cadre des suppressions d'emplois.

Un dernier facteur, moins structurel et plus récent, mais dont le montant est tout à fait significatif et que la Cour des comptes a présenté de manière détaillée en septembre dernier, est l'augmentation des heures supplémentaires dans l'Éducation nationale. Cette évolution a coûté 416 millions d'euros, montant auquel il faudrait ajouter, dans une approche plus globale des finances publiques, le coût des exonérations fiscales associées au dispositif.

D'autres facteurs moins importants au plan budgétaire ont joué, comme la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) qui a représenté 24 millions d'euros de dépenses supplémentaires. J'y reviendrai plus tard si vous le souhaitez.

J'en viens à l'application des schémas d'emplois, qui ont conduit à une réduction des dépenses d'un peu plus de deux milliards d'euros : en application des lois de finances successives, 47 176 emplois devaient être supprimés entre 2007 et 2010, dont 13 000 dans l'enseignement public du premier degré et presque 27 000 dans le second degré, à quoi il faut ajouter les 16 000 suppressions de postes supplémentaires prévues en 2011. Au total, 43 606 emplois ont été effectivement supprimés. On constate donc un écart d'environ 10 %, qui s'explique principalement par des suppressions d'emplois sensiblement inférieures aux prévisions dans le premier degré au cours de l'exercice 2009, en raison d'un décalage important entre les départs en retraite effectifs et les prévisions.

**M. Bernard Derosier, Rapporteur.** Vous êtes en charge des dépenses de deux ministères : celui de l'Éducation nationale et celui de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Êtes-vous confronté à des problèmes différents, en particulier dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ?

**M. Frédéric Guin.** Il y a toujours eu des différences, mais elles sont devenues plus frappantes au cours des trois ou quatre dernières années.

La première raison est que le principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'a pas été appliqué de la même façon dans l'enseignement scolaire et dans l'enseignement supérieur. Dans le premier cas, la règle a été appliquée de façon continue et très ferme. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche a bénéficié, en revanche, d'une exonération presque complète de ces suppressions d'emplois du fait de la priorité budgétaire accordée à ses programmes.

Une seconde différence est liée à l'application de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU », qui a eu de nombreuses incidences en matière de budgétisation et de pilotage de la masse salariale. Il en a résulté un transfert massif de crédits et d'emplois vers les budgets des universités depuis 2009. Le transfert des crédits de personnel du titre 2 au titre 3, relatif aux dépenses de fonctionnement, représente ainsi plus de 7 milliards d'euros en 2011.

**M. Charles de La Verpillière, Rapporteur.** Vous avez neutralisé l'effet de ce transfert lorsque vous avez présenté l'évolution des grandes masses de personnel. Quand vous parlez de stabilisation de la masse salariale, intégrez-vous le fait que les personnels de l'Enseignement supérieur sont désormais gérés par leurs universités respectives ?

**M. Frédéric Guin.** Les données que j'ai présentées ne concernaient que l'enseignement scolaire, qui n'est pas affecté par ce transfert.

En neutralisant les changements de périmètre, la masse salariale totale est passée de 8,165 milliards à 9,018 milliards d'euros entre 2007 et 2010 pour les deux principaux programmes de l'Enseignement supérieur, à savoir les programmes 150 et 231. Les dépenses ont donc augmenté de plus de 800 millions d'euros.

On observe, en revanche, une quasi-stabilité du plafond d'emplois depuis 2007 : à quelques centaines d'unités près, les évolutions correspondent aux transferts réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de l'autonomie des universités. Je pourrai vous communiquer des tableaux chiffrés détaillés, si vous le souhaitez.

**M. Marc Francina, Rapporteur.** J'aimerais savoir si vos services restent attentifs à l'évolution des personnels des universités.

**M. Frédéric Guin.** C'est un grand sujet de débat avec le ministère du Budget, en interne et avec les universités. En effet, la grande réforme que constitue le passage à

l'autonomie des universités a totalement bouleversé le mode de pilotage, de gestion et de contrôle de la masse salariale. Il revenait initialement à l'État de réaliser la synthèse et de piloter la consommation des emplois de manière très centralisée, même si l'on ne maîtrisait pas nécessairement tous les paramètres conditionnant l'évolution de la masse salariale. Ce pilotage des crédits et des emplois a disparu dans le cadre de la réforme des universités, qui s'apparente à une mesure de décentralisation.

Afin de se préparer à cette évolution, il a d'abord fallu s'assurer que les universités disposeraient des processus et des compétences nécessaires pour piloter une masse salariale et des emplois qui représentent aujourd'hui près de 7 milliards d'euros. C'est un domaine dans lequel les universités étaient dépourvues d'expérience, exception faite de la gestion des contractuels.

Il fallait ensuite mettre en place des moyens de surveillance et de contrôle, voire de correction, en cas d'évolution non souhaitée ou non soutenable. La loi de 2007 a ainsi confié aux recteurs le soin d'exercer un contrôle budgétaire portant en particulier sur la masse salariale et les emplois des universités dans le ressort de leur académie. Au niveau central, la direction des Affaires financières (DAF) et la direction générale pour l'Enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) ont fait en sorte de transférer aux recteurs les outils nécessaires pour exercer efficacement leurs nouvelles responsabilités. Cette opération, lancée en 2007, a connu une montée en charge progressive et elle s'est notamment traduite par la diffusion de guides méthodologiques très complets. On peut aujourd'hui penser que les recteurs ont les moyens, les capacités et les compétences nécessaires pour assurer efficacement leurs fonctions, même si nous continuons à les soutenir dans leurs efforts.

Nous avons, par ailleurs, mis en place des systèmes d'information nouveaux afin d'assurer une remontée mensuelle d'informations sur la masse salariale et la consommation des emplois autorisés par la loi de finances et par les budgets des universités – chacune d'entre elles adopte, en effet, tous les ans, un plafond global d'emplois.

Avec le recul dont nous disposons actuellement, on peut dire que nous avons su accompagner efficacement le bouleversement qui a lieu en matière de gestion, de pilotage et de contrôle, mais on ne peut pas affirmer pour autant, trois ans après la première vague de transfert de responsabilités aux universités, que nous ayons atteint un véritable régime de croisière en ce qui concerne les compétences dévolues aux universités et le rôle revenant aux recteurs. Les discussions vont donc se poursuivre, même si nous avons déjà beaucoup avancé : il existe aujourd'hui des bases solides qui permettent de sécuriser le pilotage de l'ensemble et d'assurer la soutenabilité à moyen terme de l'évolution de la masse salariale dans les universités.

**M. Marc Francina, Rapporteur.** Le secteur privé pouvant apporter des fonds aux budgets des universités, celles-ci sont en mesure d'augmenter leur masse salariale sans que la part versée par l'État évolue. Dans ce contexte, disposez-vous de moyens d'action coercitifs à l'égard des universités ?

**M. Frédéric Guin.** Le contrôle des recteurs, qui s'exerce lors de la présentation des budgets, à l'automne, puis à l'occasion de chaque décision budgétaire modificative, est triple : il concerne la sincérité des propositions – elles doivent correspondre à des déterminants réalistes ou à des décisions effectives –, ainsi que l'équilibre du budget et sa soutenabilité. Pour les universités ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE), la masse salariale représente les deux tiers des dépenses. La problématique de la soutenabilité budgétaire concerne donc essentiellement la masse salariale ; elle est appréciée

en fonction des conditions dans lesquelles la budgétisation est réalisée en matière d'emploi et d'évolution de la masse salariale.

Nous invitons les universités et les recteurs à éviter d'en venir aux moyens coercitifs prévus par la loi, à savoir l'opposition du recteur au vote du budget, qui serait alors adopté par lui. Une telle situation, qui ne s'est jamais produite depuis l'accession aux RCE, ne serait pas une bonne nouvelle pour l'application de la réforme. Nous engageons les parties concernées à créer, en amont, les conditions d'un dialogue approfondi sur la question de la soutenabilité de la masse salariale : le recteur doit être en mesure d'identifier les risques éventuels dès la transmission des documents budgétaires par le président de l'université, et de traiter préventivement les problèmes avant la tenue du conseil d'administration.

Reste que tout cela n'est pas simple : les présidents d'université n'ayant jamais eu à assumer de telles responsabilités avant l'accession aux RCE, ils ne sont que très rarement des spécialistes de la gestion, et encore moins du pilotage de l'emploi et de la masse salariale. La situation est également nouvelle pour les recteurs et leurs services, qui n'avaient pas pour vocation de contrôler les budgets des universités jusqu'en 2007, sauf en cas d'emprunt. L'administration centrale, qui jouait un rôle très direct, est aujourd'hui plus éloignée du terrain : bien qu'elle demeure en contact avec les universités et les recteurs dans un certain nombre de domaines, il ne lui revient pas d'assurer le contrôle à la place des recteurs. Plus de 50 universités ont déjà accédé aux RCE, et toutes auront basculé d'ici à 2012. Je le répète : la philosophie de la réforme ne consiste pas à assurer le pilotage et le dialogue de gestion au niveau de l'administration centrale. Il revient, en revanche, à cette dernière d'aider les acteurs à prendre pleinement la mesure de leur nouveau rôle et des compétences qu'ils doivent assumer.

**M. David Habib, Président.** On a parfois l'impression qu'il existe une certaine inertie. J'ai croisé ce matin, en prenant l'avion, un président d'université qui venait à Paris pour négocier son budget : selon lui, rien n'a changé.

**M. Charles de La Verpillière, Rapporteur.** Vous avez rappelé que le contrôle budgétaire des universités ayant accédé à l'autonomie est effectué par les recteurs, ce qui nécessite des compétences et du personnel. A-t-on transféré des effectifs de l'administration centrale pour assurer ces nouvelles missions ?

J'aimerais savoir, par ailleurs, comment les effectifs et la masse salariale du CNRS ont évolué – on n'entend plus guère parler de cette question.

**M. Frédéric Guin.** Votre première question fait l'objet de discussions internes au sein du ministère. Les recteurs ne disposaient pas, à l'origine, des ressources nécessaires pour exercer un contrôle budgétaire, tant en matière d'effectifs que de compétences, et ils n'en disposent pas complètement aujourd'hui. Des structures ont certes été mises en place pour exercer cette fonction nouvelle, mais on peut penser qu'elles ne sont pas tout à fait à la hauteur des enjeux, ce qui nécessitera probablement un renforcement en matière d'effectifs et de compétences disponibles.

Cette question fait l'objet d'échanges entre le cabinet de la ministre, le secrétariat général du ministère et les recteurs. Ces derniers ont fait savoir qu'ils avaient besoin d'au moins une personne supplémentaire, ce qui représente une trentaine d'emplois au total. On peut envisager qu'ils soient affectés par voie de redéploiement au sein des rectorats, ou bien par un apport de ressources issues de l'administration centrale.

Cela étant précisé, je rappelle que les rectorats disposent déjà de compétences pour exercer un suivi de l'emploi et de la masse salariale. Les services en charge de

l'enseignement scolaire doivent, en effet, s'assurer que les budgets opérationnels de programme (BOP) dont ils ont la responsabilité, en particulier la composante T2, sont correctement exécutés. On peut penser que ces compétences sont, dans une large mesure, transposables à l'enseignement supérieur.

Il est probable que le redéploiement demandé par les recteurs n'impliquera pas une réorganisation de la DAF, car nos moyens sont également très limités – nous disposons de moins de trois équivalents temps plein sur ce sujet. La direction générale des Ressources humaines (DGRH), qui assurait une grande partie des fonctions de gestion des ressources humaines et de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) avant le passage à l'autonomie, réfléchit pour sa part à une révision de son organisation et de ses effectifs. Ceux-ci pourraient être ajustés à la baisse compte tenu du transfert des responsabilités. En tout cas, les décisions en cours de préparation devraient contribuer, dans les mois qui viennent, au renforcement des équipes dont disposent les recteurs.

Concernant les évolutions récentes du CNRS, je laisserai à Chantal Chambellan-Le Levier le soin de vous répondre.

**Mme Chantal Chambellan-Le Levier, sous-directrice de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.** Je ne dispose pas des chiffres précis concernant le CNRS, mais je pourrai naturellement vous les transmettre.

Le CNRS gère une masse salariale sous plafond – environ deux milliards d'euros –, et il se trouve dans la même situation que les établissements d'enseignement supérieur : il n'est pas soumis à la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La variation de sa masse salariale dépend, pour l'essentiel, du compte d'affectation spéciale *Pensions* et du point d'indice de la fonction publique.

Les évolutions de la masse salariale hors plafond sont liées aux contrats de recherche. C'est au niveau le plus déconcentré, à savoir les laboratoires, que sont appréciées, d'une part, la cohérence entre les contrats de recherche et les recrutements, et, d'autre part, la soutenabilité de la masse salariale.

**M. Marc Francina, rapporteur.** Il revient au ministère de l'Éducation nationale de gérer le personnel des établissements privés sous contrat. La règle de non-remplacement d'un poste sur deux est-elle appliquée dans ce secteur ?

**M. Frédéric Guin.** L'enseignement privé fait effectivement l'objet d'un suivi de la DAF au plan financier général, au même titre que l'ensemble des crédits du ministère de l'Éducation nationale ; le responsable du programme *Enseignement privé du premier et du second degrés* est, en outre, placé sous la responsabilité du directeur des Affaires financières.

La règle de non-remplacement s'est appliquée de manière spécifique à l'enseignement privé. En effet, toutes les décisions concernant le public n'avaient pas vocation à s'appliquer au privé : certaines d'entre elles portaient sur des dispositifs n'existant pas dans l'enseignement privé, tels que le remplacement et les réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) ; les suppressions d'emplois concernant les personnels administratifs ne pouvaient pas davantage s'appliquer, car l'État n'assure pas la rémunération des emplois correspondants.

De manière générale, la question était de savoir quelles mesures pouvaient être appliquées à l'enseignement privé au nom du principe de parité. Exception faite des personnels non-enseignants, 55 576 suppressions d'emplois ont eu lieu dans l'enseignement public de 2007 à 2011, contre 6 075 dans l'enseignement privé, dont 1 533 dans le cadre de la loi de finances pour 2011. Le taux de transposition au privé est donc d'environ 11 %, alors

qu'il aurait dû s'élever à 20 % si l'on avait retenu l'application habituelle du principe de parité en matière de créations et de suppressions d'emplois. Il y a donc eu une application différenciée et adaptée des mesures. En 2011, par exemple, une partie du schéma d'emplois reposait sur la résorption des surnombres dans le premier degré – environ 5 600 emplois –, mesure qui ne pouvait pas être transposée dans l'enseignement privé en l'absence de surnombre.

**M. David Habib, Président.** Je vous remercie.